



Conseil économique et social

Distr. générale
4 janvier 2023
Français
Original : anglais

Pour décision

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Première session ordinaire de 2023

7-10 février 2023

Point 9 de l'ordre du jour provisoire*

Étude d'évaluabilité et évaluation formative du positionnement de l'UNICEF en vue de la mise en œuvre du Plan stratégique de l'UNICEF 2022-2025

Résumé**

Résumé

Dans un monde de plus en plus incertain pour les enfants, où les progrès d'ores et déjà ralentis vers la réalisation des objectifs de développement durable ont régressé en raison de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), il est essentiel que l'UNICEF soit positionné de façon optimale pour regagner de l'élan, accélérer ses progrès et contribuer à la réalisation de résultats pour les enfants de la meilleure manière possible dans les années à venir. À cette fin, l'organisation, dans son Plan stratégique 2022-2025, a exposé un ensemble d'objectifs d'une ambition inédite. Pour cela, le Plan stratégique a également identifié une série tout aussi ambitieuse de stratégies de changement, de catalyseurs et d'autres actions ; ceux-ci seront cruciaux pour maximiser la probabilité, pour l'UNICEF, de concrétiser ses ambitions et, par extension, d'avoir un impact positif sur les droits de chaque enfant, partout dans le monde, de la meilleure manière possible.

Toute action ambitieuse comporte, de manière inhérente, des risques. La fonction d'évaluation a donc mis au point une série d'exercices évaluatifs pour aider l'organisation à anticiper et à gérer ces risques aussi tôt que possible. L'adoption de cette vision tournée vers l'avenir était l'objectif de l'« Étude d'évaluabilité et évaluation formative du positionnement de l'UNICEF en vue de la mise en œuvre du Plan stratégique de l'UNICEF 2022-2025 ». Commandée au cours de la première année du Plan stratégique, celle-ci avait vocation à identifier les forces institutionnelles et les domaines qui nécessitaient un ajustement. Son but était ainsi d'identifier les problèmes avant qu'ils ne prennent des proportions plus importantes

* E/ICEF/2023/1.

** Le résumé du rapport d'évaluation est diffusé dans toutes les langues officielles. Le rapport intégral est disponible en anglais sur le site Internet du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF (voir l'annexe).

Note : La version française du présent document a été établie dans son intégralité par l'UNICEF.



pour l'UNICEF, ses partenaires et les autres parties prenantes clés (y compris le Conseil d'administration) et ne deviennent ainsi plus difficiles à résoudre ultérieurement lors de la période quadriennale.

L'évaluation s'est concentrée sur les 19 catalyseurs, stratégies de changement et programmes transversaux du Plan stratégique. Baptisés « éléments stratégiques », ceux-ci sont conçus pour assurer la réussite de la programmation en conjonction avec les cinq programmes des groupes d'objectifs. Leur préparation a été évaluée en examinant leur approche, leur positionnement, leurs ressources, leurs capacités techniques et leurs partenariats. Dans le cadre de l'évaluation, six des 19 éléments stratégiques ont été notés comme étant suffisamment prêts, trois comme étant insuffisamment prêts, dix comme étant sujets à évolution (en cours d'amélioration) mais pas encore suffisamment prêts. Selon l'évaluation, l'organisation a été considérée comme la plus performante sur le critère « approche » et la plus faible sur le critère « ressources ». Étant donné le haut niveau d'ambition visé dans le Plan stratégique, ce résultat d'ensemble est considéré comme relativement positif. L'étude d'évaluabilité, plus technique, a mis au jour une préparation suffisante pour l'évaluation à la fin de la période quadriennale, mais aussi de nombreux problèmes concernant la préparation qui doivent faire l'objet d'une amélioration si l'organisation souhaite apprendre et ajuster son action tout au long de la période.

Reconnaissant que le Plan stratégique ne prend pas en compte l'ensemble des éléments qui affectent le travail de l'UNICEF et que les catalyseurs et les stratégies de changement individuels ne sont pas distincts les uns des autres mais, au contraire, étroitement liés entre eux et interdépendants, l'exercice a également étudié les problèmes plus larges et sous-jacents liés à la préparation de l'institution. Ce faisant, il a identifié un ensemble de facteurs fondamentaux qui ont une influence sur la préparation, en particulier : les forces historiques de l'organisation ; la compréhension du Plan stratégique et l'engagement en faveur de sa mise en œuvre ; la pertinence du modèle de fonctionnement de l'UNICEF ; l'emploi de données ; ainsi que la culture et le leadership. Chacun de ces facteurs possède plusieurs composantes.

L'exercice identifie également 12 recommandations critiques visant à améliorer la préparation et ainsi à maximiser la probabilité pour l'UNICEF de réaliser ses objectifs ambitieux et de mesurer sa progression.

Les éléments du projet de décision soumis à l'avis du Conseil d'administration figurent à la section VI.

I. Introduction

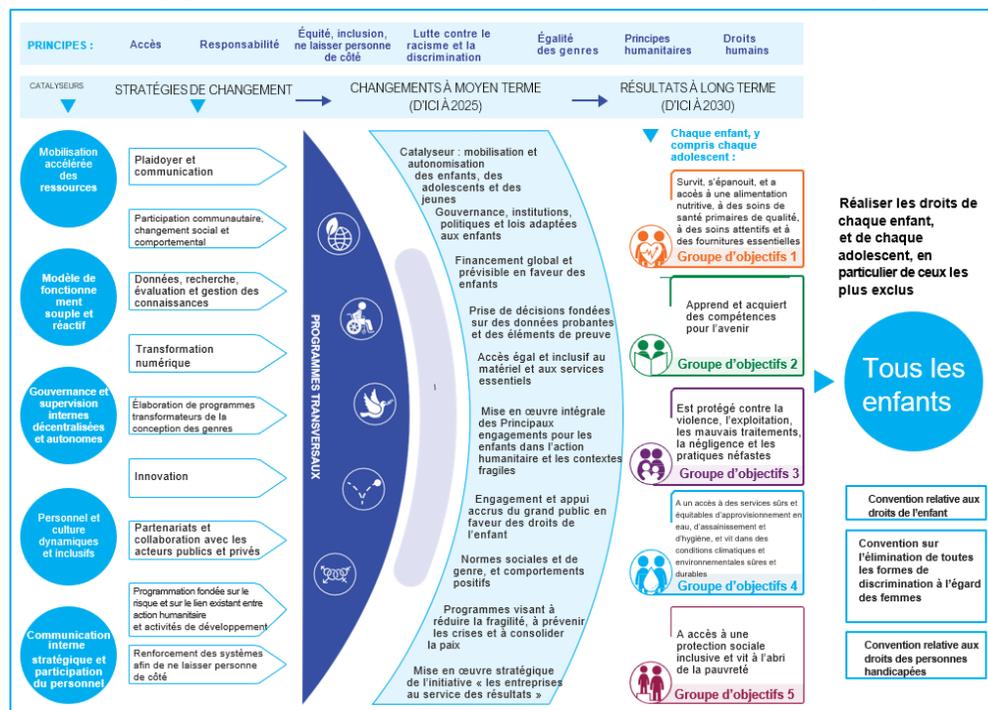
A. Le Plan stratégique de l'UNICEF 2022-2025

1. Le Plan stratégique de l'UNICEF 2022-2025 est un cadre de moyen terme qui oriente la façon dont l'organisation met en œuvre son mandat au cours de la période quadriennale actuelle. Approuvé par le Conseil d'administration en septembre 2021 et débuté en janvier 2022, il aligne l'UNICEF avec les efforts unifiés du système de développement des Nations Unies visant à accélérer le progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable et du Programme 2030. Adoptant pour la première fois une approche en deux cycles, le Plan stratégique 2022-2025 constitue volontairement un précurseur pour la période 2026-2030, qui continuera de viser les objectifs du Programme 2030 en tenant compte de la situation des droits de l'enfant et de l'environnement opérationnel de l'organisation à ce moment.

2. Le Plan stratégique actuel réaffirme l'importance accordée aux points forts historiques en matière de programmation, tout en innovant et en étendant les actions de l'UNICEF à de nouveaux domaines. La majorité de ces nouvelles actions réside dans un ensemble de stratégies de changement, de catalyseurs et de programmes transversaux, collectivement désignés dans le présent rapport sous le nom d'« éléments stratégiques ». L'UNICEF considère ces éléments stratégiques comme critiques dans sa capacité à réaliser les objectifs fixés au titre du Plan stratégique, comme le confirme leur intégration au Cadre intégré de résultats et d'allocations des ressources du Plan. La figure I illustre la manière dont les éléments stratégiques sont conçus de manière à favoriser les résultats à moyen terme et à long terme du Plan stratégique.

Figure I

Plan stratégique de l'UNICEF 2022-2025 : des ambitions renouvelées pour 2030



B. But, objectifs, portée et utilisateurs prévus

3. L'« Étude d'évaluabilité et évaluation formative du positionnement de l'UNICEF en vue de la mise en œuvre du Plan stratégique de l'UNICEF 2022-2025 » (ci-après « évaluation »)¹ s'ancre dans une grande question : « *dans quelle mesure l'UNICEF s'est-il doté des éléments techniques et stratégiques les plus critiques pour parvenir aux objectifs auxquels il s'est engagé au titre du Plan stratégique 2022-2025 ainsi que pour suivre et évaluer pleinement ses progrès en vue de leur réalisation ?* »

4. Au niveau institutionnel, les objectifs de l'évaluation sont vastes du point de vue de la portée et stratégiques du point de vue de l'implication. Le haut niveau d'ambition du Plan stratégique comporte des risques de sous-exécution dans le cas où les éléments stratégiques n'atteindraient pas les performances nécessaires. Ainsi, le Bureau de l'évaluation a commandé de manière proactive la présente évaluation dès le début de la mise en œuvre du Plan stratégique.

5. À ces fins, l'évaluation visait deux objectifs principaux :

a) Évaluer le positionnement de l'UNICEF s'agissant de la mesure des progrès réalisés dans la mise en œuvre du Plan stratégique en étudiant la préparation de l'ensemble collectif des éléments techniques (par exemple la théorie du changement, la clarté des objectifs, les systèmes de gestion axée sur les résultats, les indicateurs clés de performance, les systèmes de suivi et d'évaluation et l'utilisation des données probantes). C'est sur cet objectif que s'est centré le volet « étude d'évaluabilité » de l'évaluation.

b) Évaluer la préparation des éléments stratégiques du Plan stratégique (c'est-à-dire les cinq catalyseurs, les neuf stratégies de changement et les cinq programmes transversaux). C'est sur cet objectif que s'est centré le volet « évaluation formative » de l'évaluation.

6. Dans le cadre de l'évaluation, l'analyse porte sur les niveaux mondial, régional et national de l'organisation. Si chaque unité opérationnelle avait la possibilité de répondre aux niveaux mondial et régional, les bureaux de pays de l'UNICEF sont trop nombreux pour obtenir une couverture complète. Par conséquent, huit bureaux de pays aux localisations variées et dotés de niveaux de revenu national et de contextes d'urgence divers, entre autres variables, ont été analysés en profondeur². Toutefois, l'enquête mondiale décrite ci-dessous a été ouverte au personnel de l'ensemble des bureaux de pays.

7. Si les éléments stratégiques et techniques constituent les principaux aspects étudiés dans l'évaluation, celle-ci élargit nécessairement sa portée à triple titre :

a) Elle envisage les liens entre les éléments stratégiques et techniques et les Groupes d'objectifs qui permettent de catalyser l'essentiel des mesures du Plan d'action.

b) Elle étudie trois sujets de manière approfondie, sous forme d'études de cas. Chacun d'entre eux est important pour réaliser les objectifs du Plan stratégique tout en reflétant l'interaction entre les éléments stratégiques et techniques :

i. **La convergence institutionnelle** : rassembler les différents piliers de l'organisation et de ses partenaires afin de travailler de manière multiplicative.

¹ Le rapport est disponible sur le site Internet du Bureau de l'évaluation à l'adresse suivante : www.unicef.org/evaluation/reports#/.

² Angola, Chine, Fidji, Inde et Kosovo [compris dans le contexte de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies (1999)], République arabe syrienne, Türkiye, Zimbabwe.

- ii. **La culture institutionnelle** : méthodes de travail ; état d'esprit et leadership ; gestion du changement.
- iii. **La préparation pour anticiper les chocs mondiaux et y réagir** : concevoir la capacité institutionnelle à anticiper les répercussions multidimensionnelles des chocs mondiaux et à y réagir.

c) Elle inclut un ensemble de facteurs fondamentaux relatifs à la performance institutionnelle, qui recoupent partiellement les éléments stratégiques mais disposent de leur identité propre de leviers sous-jacents ou transversaux à la disposition des responsables afin de leur permettre d'impulser un changement. Il s'agit des éléments suivants : culture institutionnelle, gouvernance et modalités structurelles, cadres de responsabilité, clarté des rôles et responsabilité, et adéquation et prévisibilité des financements.

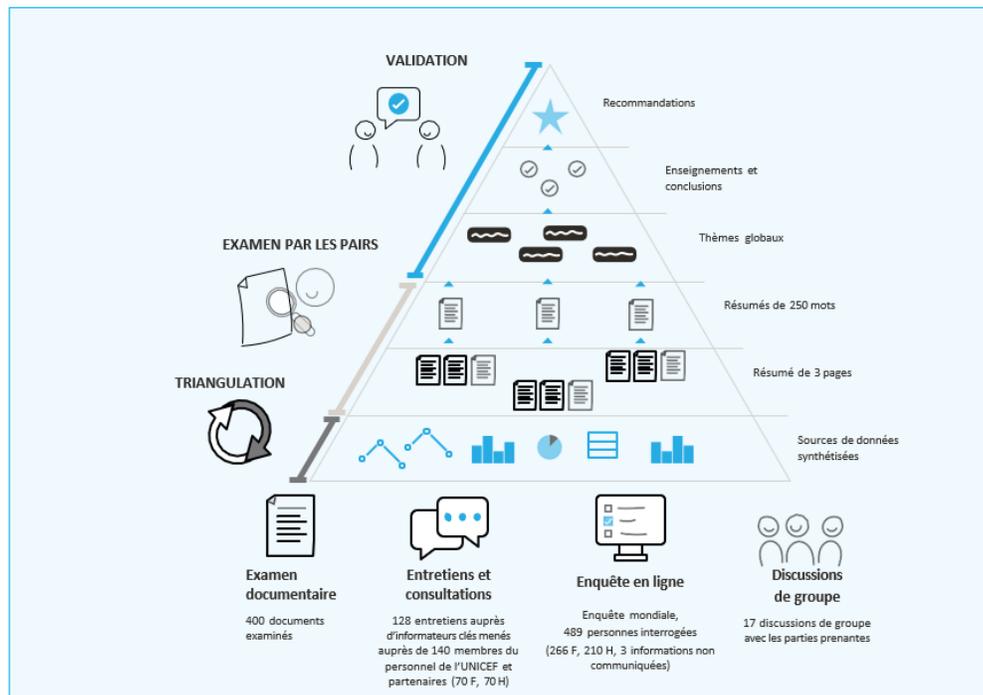
II. Méthodologie

A. La collecte de données

8. Plus de 400 documents ont été examinés pour analyser l'alignement avec le nouveau Plan stratégique et identifier la direction que l'UNICEF devrait adopter. Les discussions de groupe ont permis de confirmer le plan relatif à la mise en œuvre, les difficultés et les facteurs favorables, les liens avec les autres éléments et les cinq groupes d'objectifs, ainsi que les progrès réalisés jusque-là. Des entretiens avec des informateurs clés ont été organisés avec des membres du personnel et des partenaires à chaque niveau, dans chaque pays faisant l'objet d'une étude de cas, pour chaque élément stratégique et pour chaque Groupe d'objectifs. Une enquête mondiale diffusée auprès des membres du personnel de l'UNICEF a étudié les opinions sur le Plan stratégique, sur tous les éléments stratégiques et techniques desquels ils se sont déclarés familiers et sur les sujets faisant l'objet d'études approfondies.

9. L'équipe d'évaluation s'est entretenue avec la direction de l'UNICEF par l'intermédiaire d'ateliers aux moments critiques du processus décisionnel. Un groupe de référence réunissant des membres de l'ensemble de l'organisation a été convoqué lors de la phase de conception et lorsque les premières conclusions ont été dévoilées. Quatre ateliers de validation ont été organisés avec les chefs de file des différents éléments stratégiques et techniques afin de leur permettre de déterminer si l'analyse était saine ou non, de réagir aux constatations du projet et de conseiller au sujet de la marche à suivre à l'avenir. Deux ateliers similaires ont été menés avec des membres du comité mondial d'évaluation et des ateliers de validation supplémentaires se sont tenus avec la direction.

Figure II
Aperçu de l'approche en matière de collecte et d'analyse de données



B. Les cadres analytiques

10. L'évaluation est parvenue à maintenir la cohérence de l'analyse en s'appuyant sur une approche en trois volets. Le premier consistait en un cadre d'évaluation de la préparation (tableau 1) appliqué à l'ensemble des éléments stratégiques.

Tableau 1

Dimensions et définitions du cadre d'évaluation de la préparation

L'approche	Le positionnement	Les capacités techniques	Les ressources	Les partenaires
Désigne la conception et les moyens utilisés pour exécuter la stratégie de changement/le catalyseur/le programme transversal afin d'assurer la planification, la mise en œuvre et le suivi et d'en tirer des enseignements.	Désigne le placement optimal dont dispose/peut disposer l'élément de l'organisation pour parvenir à réaliser ses objectifs en interne, mais aussi par rapport aux autres organisations qui visent à parvenir à des réalisations identiques/similaires.	Désigne les compétences, l'expérience et les connaissances du personnel et de l'organisation qui permettent d'assurer l'efficacité des principaux éléments de l'organisation.	Désignent le capital financier, humain et/ou en matière de connaissances qui soutient les éléments clés de l'organisation pour une réalisation opportune et optimale des objectifs désirés.	Désignent les relations volontaires et collaboratives entre les différentes parties qui collaborent pour réaliser un but commun en ayant convenu de partager les responsabilités, les ressources, les risques et les bénéfices.

11. Le deuxième volet consistait en un cadre d'évaluabilité appliqué à l'ensemble des éléments techniques (tableau 5) afin d'évaluer la manière dont l'UNICEF est prêt à mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Plan stratégique. Les facteurs étudiés étaient la cohérence, l'adéquation à l'objectif et l'emploi de données.

12. Le troisième volet consistait en une échelle globale de préparation (tableau 2) employée sur l'ensemble des éléments stratégiques et techniques et fondée sur le jugement de l'équipe d'évaluation en tenant compte de l'ensemble des données probantes.

Tableau 2
Échelle du cadre d'évaluation de la préparation

Complètement déficient/très faible : l'élément doit être immédiatement ajusté pour contribuer à la mise en œuvre du Plan stratégique.	1
Insuffisant/faible : l'élément n'est pas suffisamment prêt pour contribuer à la mise en œuvre du Plan stratégique.	2
Insuffisant, mais sujet à évolution : les données probantes initiales indiquent que l'élément est suffisamment prêt pour contribuer à la mise en œuvre du Plan stratégique, mais il convient de recueillir davantage de données probantes. Il démontre une contribution aux produits mais pas encore aux réalisations.	2
Suffisant/satisfaisant : l'élément est prêt à contribuer à l'obtention de résultats en matière de produits mais ne peut pas démontrer de contribution aux réalisations prioritaires.	3
4 = Optimal/excellent : l'élément présente des données probantes en quantité très satisfaisante attestant de sa capacité à contribuer à la mise en œuvre du Plan stratégique et à obtenir des réalisations/changements à moyen terme.	4

C. Les limites de l'évaluation

13. La portée du cahier des charges, associée à un délai volontairement serré pour l'exercice et au choix de l'organiser au début de la période du Plan stratégique, a nécessité une approche large plutôt qu'approfondie. Par conséquent, l'exercice ne s'est pas penché en détail sur les groupes d'objectifs en vertu du nouveau Groupe des programmes et manque ainsi d'éclairages spécifiques sur leurs capacités à compléter les actions des éléments stratégiques et techniques ou à se coordonner avec celles-ci. En outre, les parties prenantes externes ont été moins bien représentées que les internes. Cependant, les entretiens avec les parties prenantes externes ont été complétés de documents clés issus de récents rapports, et notamment du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) ou du Corps commun d'inspection du système des Nations Unies.

III. Constatations

14. Les constatations du présent rapport sont directement tirées du rapport d'évaluation. L'ordre dans lequel sont présentées les constatations, ainsi que la manière dont elles sont organisées, dévient de la structure du rapport d'évaluation, l'objectif étant de présenter les mêmes informations mais de manière plus succincte.

A. Préparation globale des éléments stratégiques

15. La présente section synthétise l'état de préparation des 19 éléments stratégiques tel qu'il est présenté dans les tableaux 3 et 4.

Tableau 3
Études de la préparation des éléments stratégiques

Présence	Score de préparation	Tous	Catalyseurs	Stratégies de changement	Programmes transversaux
Intégralement mis en place	Optimal/excellent	0%	0%	0%	0%
	Suffisant/satisfaisant*	6 [32 %]	2 [40 %]	3 [33 %]	1 [20 %]
Partiellement mis en place	Insuffisant, mais sujet à évolution	10 [52 %]	3 [60 %]	5 [56 %]	2 [40 %]
	Insuffisant/faible	3%	0%	1%	2%
Pas du tout mis en place	Complètement déficient/très faible	0%	0%	0%	0%

Tableau 4
Cadre de préparation et carte chromatique des éléments stratégiques

Élément		APPROCHE	POSITIONNEMENT	RESSOURCES	CAPACITÉS TECHNIQUES	PARTENARIATS	GLOBAL
Catalyseurs	Mobilisation accélérée des ressources	3	2	2	2	3	3
	Modèle de fonctionnement souple et réactif	3	2	2	2	2	2
	Gouvernance et supervision internes décentralisées et autonomes	3	2	1	2	3	2
	Personnel et culture dynamiques et inclusifs	3	3	2	3	3	3
	Communication interne stratégique et participation du personnel	2	2	2	2	3	2
Stratégie de changement	Plaidoyer et communication	3	2	2	2	3	2
	Participation communautaire, changement social et comportemental	3	2	3	2	2	2
	Données, recherche, évaluation et gestion des connaissances	2	3	2	3	3	3
	Transformation numérique	3	3	2	2	2	3
	Élaboration de programmes transformateurs de la conception du genre	3	3	3	2	3	3
	Innovation	3	2	2	2	2	2
	Partenariats et collaboration avec les acteurs publics et privés	3	2	2	2	2	2
	Programmation fondée sur le risque et sur le lien existant entre action humanitaire et activités de développement	2	2	1	2	2	2
Renforcement des systèmes en vue de ne laisser personne de côté	2	2	4	3	2	2	
Programmes transversaux	Action climatique	3	2	1	2	2	2
	Handicap	3	2	2	2	2	2
	Genre	3	3	3	2	3	3
	Consolidation de la paix	3	1	2	2	2	2
	Résilience	2	2	2	3	2	2

Légende : 1 = Complètement déficient/très faible : l'élément requiert des ajustements immédiats pour contribuer à la mise en œuvre du Plan stratégique. 2 = Insuffisant/faible : l'élément n'est pas suffisamment prêt pour contribuer à la mise en œuvre du Plan stratégique. 3 = Suffisant/satisfaisant : les données probantes initiales indiquent

que l'élément est suffisamment prêt pour contribuer à la mise en œuvre du Plan stratégique, mais il convient de recueillir davantage de données probantes. Il démontre une contribution aux produits mais pas encore aux réalisations. 3 = Suffisant/satisfaisant : l'élément est prêt à contribuer à l'obtention de résultats en matière de produits mais ne peut pas démontrer de contribution aux réalisations. 4 = Optimal/excellent : des données probantes en quantité très satisfaisante attestent de la capacité de l'élément à obtenir des réalisations/changements à moyen terme.

16. La première constatation clé est que les éléments stratégiques étaient tous au moins partiellement mis en place, six d'entre eux étant suffisants/satisfaisants, dix insuffisants mais en développement, et trois insuffisants/faibles. Il s'agit de résultats largement positifs, qui constituent des opportunités d'évolution si les problèmes identifiés au sujet de la préparation sont résolus. Les résultats permettent de préserver les investissements cumulés au cours des dernières années tout en reconnaissant certaines faiblesses et le défi collectif que représente la réalisation des objectifs du Plan stratégique.

17. Des modèles intéressants se sont dégagés lors de l'étude transversale des 19 éléments stratégiques. Les nouveaux éléments du Plan stratégique actuel ou les éléments présentés dans le Plan stratégique le plus récent ont obtenu des scores plus faibles s'agissant de la préparation ; ils sont donc moins prêts à atteindre leurs objectifs. Bien que cela ne soit pas surprenant, ces résultats indiquent tout de même qu'ils ont besoin d'être renforcés ou que les attentes qui les concernent doivent être modérées.

18. Les éléments transversaux étaient ceux dont les scores étaient les plus faibles s'agissant de la préparation, et ce sur l'ensemble des sources de données, y compris l'enquête auprès du personnel, ce qui met en évidence un problème persistant en matière de convergence et d'intersectionnalité. Cet aspect est abordé dans la section IV ci-après.

19. Le genre, quant à lui, a obtenu des scores élevés constants, en tant que stratégie de changement et en tant que programme transversal. Au cours des années récentes, chacun des six éléments les mieux notés a bénéficié d'un soutien qui s'est manifesté dans les décisions du Conseil d'administration, le leadership de la direction générale, les unités spécialisées et des communications internes robustes : cet aspect constitue ainsi la clé de la réussite à long terme.

20. Concernant les aspects du cadre de préparation, l'approche, souvent désignée sous le nom d'« intention stratégique », a souvent obtenu des scores élevés en raison de la clarté des déclarations d'intention et de l'expression des concepts ainsi que de la qualité de l'élaboration des stratégies, politiques et orientations. Toutefois, des faiblesses ont été constatées dans la cohérence par rapport aux autres éléments qui visent à obtenir des réalisations similaires, mais aussi dans les composantes suivies et l'apprentissage de plusieurs éléments.

21. Le positionnement désigne le placement optimal de l'élément en interne et par rapport aux autres unités internes ou aux organisations partenaires dotées d'objectifs identiques ou similaires. Plus de la moitié des éléments sont notés comme sujets à évolution, ce qui signifie qu'ils peuvent être tout à fait prêts s'ils sont soumis à des améliorations ciblées. Les défis en matière de positionnement incluent la mise en œuvre des approches convergentes par l'intermédiaire de la cartographie des responsabilités, la mise au point d'une compréhension commune dans le cas des programmes transversaux et la définition des avantages comparatifs des différents acteurs. La convergence, ancrée dans le positionnement, est l'objet de la recommandation 1.

22. Les capacités techniques sont historiquement solides dans de nombreux domaines mais semblent plus faibles que ce à quoi s'attend le public de l'UNICEF. Pour comprendre cela, il convient de considérer le fait que l'évaluation n'a pas étudié les groupes d'objectifs comportant la plus grande expertise, mais qu'elle reflète

l'ambition nettement accrue du Plan stratégique. De nouveaux programmes ont été présentés dans le Plan stratégique (par exemple concernant l'action climatique) et certaines stratégies de mise en œuvre ont été redéfinies ou se sont vues attribuer des objectifs plus larges (notamment la transformation numérique, l'innovation ou le changement social et comportemental), ce qui nécessite une mise à jour des compétences techniques. Une explication courante est le caractère hétérogène de la distribution des équipes de talents techniques et de l'accès à celles-ci (par exemple : culture, modèle de fonctionnement souple et réactif, plaidoyer et communication).

23. La présence de l'UNICEF, la visibilité sur le terrain et la solidité institutionnelle dans la coopération avec les gouvernements et la société civile ont été réaffirmées dans les partenariats. Toutefois, trop peu des éléments notés comme insuffisants ont été jugés comme sujets à évolution. Les domaines transversaux ainsi que ceux de l'innovation ou de la transformation numérique se sont vus attribuer des scores particulièrement faibles.

24. L'emploi de données s'est avéré, de loin, l'aspect le plus faible. Trois des quatre occurrences où le score intégralement manquant/très faible a été attribué concernaient cette catégorie. Les problèmes, qui sont abordés de manière plus approfondie plus loin, ne proviennent pas d'une réduction ou d'une pénurie globale de fonds. L'accroissement de l'ambition du Plan stratégique et certains aspects de l'environnement de l'emploi de données, tels que la préaffectation, font plutôt partie des obstacles importants.

B. Préparation globale des éléments techniques

25. L'évaluabilité désigne le degré auquel le Plan stratégique est prêt à être évalué de manière fiable et crédible. Elle inclut à la fois l'évaluabilité sommative, à savoir l'évaluation après la fin du Plan stratégique, et l'évaluabilité formative, qui désigne les moments d'examen au cours de la mise en œuvre susceptibles d'appuyer la prise de décisions stratégiques et opérationnelles. Sept éléments techniques sont regroupés dans trois groupes thématiques d'étude d'évaluabilité, tel que présenté dans le tableau 5.

Tableau 5
Études de la préparation des éléments techniques

Catégorie	Élément	Description/intention	Score
Cohérence des cadres du Plan stratégique	Alignement stratégique	Les objectifs du Plan stratégique doivent être alignés et compatibles avec les autres stratégies de l'UNICEF et des processus doivent être mis en place pour assurer leur alignement.	Suffisant/satisfaisant
	Logique appliquée	La logique sous-jacente du Plan stratégique doit être clairement exprimée et bien comprise. Les théories du changement ou les modèles logiques doivent également présenter des éléments de preuve indiquant une utilisation constante et spécifique.	Insuffisant/faible
	Conception saine	Le Plan stratégique, par l'intermédiaire du Cadre intégré de résultats et d'allocations des ressources, doit répondre aux normes en vigueur concernant les indicateurs, les objectifs, etc. Il ne doit pas exister d'écart entre la logique de la théorie du changement du Plan stratégique et les mesures du Cadre intégré de résultats et d'allocations des ressources.	Insuffisant/faible
Adéquation à l'objectif des processus de suivi, d'évaluation et d'apprentissage	Processus de suivi, d'évaluation et d'apprentissage	Les processus de suivi, d'évaluation et d'apprentissage incluent les pratiques en matière de gestion axée sur les résultats, la recherche et l'évaluation ainsi que la participation des parties prenantes. Ils doivent favoriser le suivi opportun et à plusieurs niveaux de la progression du Plan stratégique, surtout en ce qui concerne les groupes d'objectifs.	Suffisant/satisfaisant
	Pratiques de gestion axée sur les résultats	Le système de gestion axée sur les résultats doit être structuré et ouvert à la participation afin que l'ensemble du personnel de l'UNICEF puisse apporter des résultats, l'objectif étant de se centrer sur les tâches, les activités, les stratégies, les programmes et les politiques. Le système de gestion axée sur les résultats doit permettre la mise en place des processus de suivi, d'évaluation et d'apprentissage liés au Plan stratégique.	Insuffisant/sujet à évolution
	Ressources de suivi, d'évaluation et d'apprentissage	Les processus de suivi, d'évaluation et d'apprentissage liés au Plan stratégique doivent disposer des ressources suffisantes, en démontrant une attention accordée à l'efficacité.	Insuffisant/sujet à évolution
Utilité des données probantes du Plan stratégique	Élaboration de budgets axés sur les résultats	Les principes et les pratiques de l'élaboration de budgets axés sur les résultats appuient les priorités de l'organisation lorsque les affectations de ressources et les ré-affectations correspondent aux préférences et sont performantes. L'UNICEF doit appliquer de tels principes afin de garantir la rentabilité.	Notation impossible/ données probantes insuffisantes
	Utilisation des données probantes	Les décideurs doivent utiliser les données probantes liées au Plan stratégique à différents niveaux pour la réflexion stratégique et les décisions opérationnelles périodiques.	Insuffisant/faible

26. La deuxième constatation clé est que si l'UNICEF a de bonnes raisons d'être optimiste à la perspective d'une évaluation sommative de haute qualité en 2025, l'évaluabilité formative rencontre quant à elle des obstacles importants et n'est pas encore en adéquation avec l'objectif.

27. En dépit de limitations critiques, le Plan stratégique propose un cadre cohérent pour l'évaluation sommative. L'objectif et les domaines de résultats du Plan stratégique sont clairs ; les stratégies pour les programmes, les activités transversales et les programmes de pays sont globalement alignés et poursuivent sur cette voie ; et le Cadre intégré de résultats et d'allocations des ressources favorise la mesure complète des produits générés par l'UNICEF et des modifications apportées aux réalisations d'ici la fin du Plan stratégique. Toutefois, l'évaluabilité sommative est

limitée, d'une part, par l'absence d'une théorie du changement de bonne facture et intégrée (sur l'ensemble des Groupes d'objectifs) ou d'un modèle logique applicable aux différents niveaux de l'UNICEF, et d'autre part par le manque de clarté du fonctionnement supposé des stratégies de changement et de la manière dont elles sont censées mettre en œuvre des changements à moyen terme, ainsi que des objectifs de certains systèmes et programmes transversaux.

28. Les processus de suivi, d'évaluation et d'apprentissage liés au Plan stratégique, qui sont régulièrement mis à jour, sont potentiellement prêts pour une évaluation sommative. Le processus actuel de suivi, d'examen et de consultation peut produire les informations et les données probantes nécessaires pour évaluer la mise en œuvre du Plan stratégique. Le système de gestion axée sur les résultats mettra à disposition des données sur les produits du programme agrégeables sur n'importe quelle période. Le financement actuel de la gestion axée sur les résultats, les effectifs de suivi et d'évaluation et le suivi des progrès révisé via l'approche centrée sur les indicateurs stratégiques centraux sont tous positifs. Toutefois, il demeure probable que la recherche, le suivi et l'évaluation seront déployés de manière non systématique et trop faiblement coordonnés pour pouvoir produire des données probantes au sujet de la progression du Plan stratégique. Des lacunes dans les données probantes critiques sur les réalisations et les changements systémiques seront ainsi constatées.

29. La préparation à l'évaluabilité formative est desservie par des faiblesses dans la logique appliquée et les approches permettant de rendre compte des réalisations. L'objectif et les domaines de résultats du Plan stratégique sont clairs, et le Cadre intégré de résultats et d'allocations des ressources peut rendre compte des accomplissements cumulés par rapport aux références et aux cibles, mais le manque de clarté concernant les théories du changement, les stratégies de changement et les changements à moyen terme entrave la capacité de l'UNICEF de se renseigner sur leur efficacité et de les adapter au cours de la mise en œuvre. Le Plan stratégique propose une théorie du changement de haut niveau ainsi que des théories du changement pour chaque groupe d'objectifs. Cependant, la compréhension des théories du changement du programme et du rôle des « changements à moyen terme », y compris les éléments stratégiques, est insuffisante, et ce à différents niveaux. Peu de descriptifs de programme de pays font référence aux théories du changement, et leur application est considérée comme problématique.

30. Le processus de suivi, d'évaluation et d'apprentissage ne dispose pas de ressources suffisamment spécifiques pour l'évaluation formative, malgré les efforts considérables consentis pour la gestion axée sur les résultats et l'engagement continu de l'ensemble du personnel des programmes. Le nouveau processus de suivi, d'évaluation et d'apprentissage devrait s'avérer faisable selon les indicateurs standards principaux et l'établissement de rapports annuels, mais il est toujours en cours de déploiement. Trop d'efforts ont été consacrés aux mécanismes d'établissement de rapports mondiaux et aux processus de responsabilité internes, ce qui a favorisé l'émergence d'un obstacle culturel dans lequel l'établissement de rapports est entrepris pour des raisons de conformité plutôt que pour contribuer à un processus d'examen dynamique. Il a également été signalé que les indicateurs sont perçus comme trop nombreux pour assurer une gestion efficace.

31. Le système de gestion axée sur les résultats doit rendre suffisamment compte des progrès du Plan stratégique concernant les réalisations à la fois dans les groupes d'objectifs et les éléments stratégiques, ce qui constitue problème à plus long terme. Le Plan stratégique a entrepris une transformation positive pour accorder davantage d'attention aux réalisations pour les enfants. Elle s'appuie sur les forces institutionnelles historiques de l'UNICEF dans la mesure des données sociales. Toutefois, le Cadre intégré de résultats et d'allocations des ressources ne rend pas

suffisamment compte des contributions de l'UNICEF aux réalisations, ce qui entrave la réalisation des évaluations sommatives et formatives. La mesure des réalisations au moyen des outils et indicateurs existants présente des difficultés en ce qui concerne l'éventail des sujets, le caractère abordable, les niveaux, la couverture de tous les groupes importants et le caractère opportun, étant donné que ces aspects dépendent des données gouvernementales publiées à plusieurs années d'intervalles. La contribution que la recherche, les études et les évaluations peuvent représenter est affaiblie par les budgets insuffisants pour les programmes, surtout dans les plus petits bureaux que l'on retrouve souvent dans les contextes de revenu intermédiaire et intermédiaire de la tranche supérieure.

32. Les mécanismes d'emploi des données probantes pour appuyer la prise de décisions au niveau du siège et des bureaux de pays sont incomplets. Les données et l'analyse du Plan stratégique communiquées au Conseil d'administration par l'intermédiaire du rapport annuel de la Directrice générale, assorties de leur compendium de données et de leur tableau de bord, sont utilisées pour démontrer le travail réalisé plutôt que pour la prise de décision ou la réflexion stratégique. Reconnaissant la nécessité de mener des examens stratégiques à de plus hauts échelons hiérarchiques, un processus de suivi, d'évaluation et d'apprentissage liés au Plan stratégique orchestré par le siège présente une nouvelle démarche de suivi, un examen de l'efficacité mondiale et un programme d'apprentissage. Toutefois, les données probantes du Plan stratégique ne sont pas générées dans des formats qui favorisent la prise de décision au niveau des cadres dirigeants ou de la direction des bureaux de pays, et aucun mécanisme pour l'emploi des dites données probantes n'est actuellement mis en place.

IV. Les constatations élargies et les considérations pour l'avenir

33. La valeur de cette évaluation réside dans sa capacité à identifier les problèmes qui jouent sur la force ou la faiblesse de la préparation, ainsi que les moyens d'améliorer cette dernière. L'analyse a montré que les problèmes qui ont une incidence sur des éléments stratégiques ou techniques individuels proviennent généralement de conditions qui affectent également d'autres domaines. Ces influences communes trouvent souvent leur origine dans les facteurs fondamentaux sur lesquels l'évaluation s'est penchée. Afin de rendre compte de ces puissantes influences, la présente section s'articule autour des facteurs fondamentaux. Pour parvenir à synthétiser le propos et à mettre en avant les connexions, l'organisation de cette section est différente de celle du rapport principal, mais les constatations sont identiques et liées aux recommandations présentées à la section V.

34. En adoptant une autre perspective, l'identification de la manière dont les changements peuvent être mis en œuvre intéresse les responsables de l'UNICEF. Les facteurs fondamentaux sont corrélés aux structures de gestion telles que les unités des ressources ou du leadership, donnant une idée tactique des mécanismes à employer. Afin d'aider à l'élaboration de cette vision, les recommandations liées à ces facteurs sont marquées comme promouvant le changement.

A. Les forces fondamentales de l'organisation

35. L'évaluation a identifié un ensemble de forces profondément ancrées et toujours actuelles sur lesquelles le Plan stratégique peut compter.

36. **Une vaste présence et le respect de la part des partenaires :** les nombreux bureaux et sous-bureaux de l'UNICEF dans le monde, soutenus par les bureaux régionaux, les fonctions mondiales/sites centraux techniques et les comités nationaux

pour l'UNICEF, créent une infrastructure capable de mettre en œuvre des engagements complexes tels que ceux formulés au titre du Plan stratégique.

37. L'esprit de mission et la préparation à se confronter à des difficultés extraordinaires : toutes les enquêtes et tous les examens auprès du personnel font émerger un enthousiasme et un dévouement marqués, indicateurs d'une culture sous-jacente capable de motiver les membres du personnel et les partenaires. Ils génèrent également une résilience institutionnelle qui permet à l'UNICEF de se positionner avantageusement face à des enjeux majeurs à long terme tels que les changements climatiques ou la consolidation de la paix. C'est dans les situations d'urgences complexes, qui nécessitent désormais une part considérable du déploiement des ressources et du personnel de l'UNICEF, que cette force est la plus manifeste. Il s'agit également d'un aspect inhérent aux engagements sur plusieurs décennies en faveur des problématiques systématiquement complexes intégrées aux groupes d'objectifs et des objectifs socialement ambitieux en matière de genre et de handicap.

38. Les approches par systèmes et le large éventail de partenaires : la théorie du changement plus large de l'UNICEF guide l'institution dans son travail avec des systèmes et sous-systèmes à grande échelle. Le Plan stratégique se concentre naturellement sur les systèmes nationaux, et en particulier ceux des services gouvernementaux. Il traite également des systèmes civiques tels que les médias, le secteur universitaire ou les entreprises privées, et intervient dans les espaces culturels et psychologiques grâce à la force de ses composantes liées à la communication et au changement social et comportemental. L'UNICEF est prêt à travailler sur l'ensemble du spectre du système, de l'approbation des politiques à l'évaluation, en passant par la mise en œuvre. Cette compréhension et cette présence étendues ouvrent la voie à une possible coopération entre de nombreux partenaires qui n'aurait peut-être pas été possible sans la présence fédératrice de l'UNICEF.

39. Les capacités techniques : lorsque l'UNICEF s'engage en faveur d'un programme ou d'un domaine technique, il localise et internalise les compétences autour de ces domaines tout en accédant au marché pour obtenir l'appui dont il a besoin au moment opportun, ce qui lui a permis de se doter de capacités robustes sur l'ensemble des secteurs des groupes d'objectifs, par exemple l'éducation, ainsi que de spécialisations complexes telles que l'approvisionnement, les données sociales ou l'innovation. Étant donné que toutes les compétences ne peuvent pas être omniprésentes, le modèle dominant est celui d'une distribution large des principales capacités, assortie d'équipes ou de sites centraux plus spécialisés qui viennent appuyer un éventail de bureaux.

40. Ces forces, si elles ne font pas l'objet d'un suivi et d'adaptations, peuvent devenir des points de vulnérabilité. Les sections présentées ci-après mettent en évidence les parties du Plan stratégique qui soulignent les forces de l'organisation et la façon dont il les reconnaît.

B. Contribuer à la compréhension du Plan stratégique et à l'engagement en faveur de sa mise en œuvre

41. Chaque Plan stratégique associe des priorités reportées et nouvelles et implique des charges de travail ajustées, souvent plus importantes. Sa mise en œuvre est optimale lorsque le personnel le comprend et le considère comme un guide pratique. La présente section aborde la progression de cette compréhension et les préoccupations relatives à la préparation.

42. **La familiarité :** seules 14 pour cent des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête ont déclaré avoir participé au processus de délibération relatif au Plan

stratégique, de quelque manière que ce soit. Toutefois, 57 pour cent ont indiqué être très ou modérément familiarisés avec le Plan, soit grâce à des lectures autodirigées, soit en participant à des événements de diffusion en interne. Comme attendu, les membres du personnel sont surtout intéressés par les parties qui se rapportent directement à leurs fonctions. Étant donné qu'une familiarité immédiate n'est pas exigée pour la plupart du personnel et que les bureaux de pays intégreront le contenu du Plan stratégique au cours des prochaines années à mesure qu'ils concevront de nouveaux programmes de pays, un niveau peu élevé de connaissance directe n'est pas en soi préoccupant. Toutefois, celui-ci deviendra problématique si le Plan stratégique implique un changement beaucoup plus important ou radical que ce qui est attendu ou si le changement advient de manière plus rapide que ce que les capacités de gestion du changement ne peuvent supporter.

43. La perception que le Plan stratégique est ambitieux : le niveau d'ambition de l'organisation est élevé. Le personnel s'interroge sur la capacité de l'UNICEF à mettre en œuvre l'intégralité des aspects du Plan. Les membres du personnel des bureaux de pays qui perçoivent le Plan comme trop large et comportant trop de priorités stratégiques déployées à l'échelle mondiale, sont plus nombreux que les membres du personnel pour lesquels ce n'est pas le cas. De nombreux membres du personnel estiment que le Plan stratégique est ambitieux plutôt que réellement réalisable. Ce sentiment est exprimé aussi bien par des personnes qui le connaissent bien que par des personnes qui ne sont pas bien informées à son sujet. Il doit être interprété comme un avertissement d'un écart potentiellement considérable entre les capacités et la préparation actuelles de l'UNICEF et ce qui est nécessaire. Cela signifie certainement que les communications internes, incluses dans la recommandation 5, devraient donner la priorité à l'information du personnel au sujet du Plan et à la consignation de leurs inquiétudes afin de déterminer les actions requises pour améliorer la préparation.

44. Les domaines dans lesquels l'adéquation à la mission du Plan stratégique est remise en question : comme indiqué, de nombreux membres du personnel qui sont familiarisés avec le Plan le considèrent comme ambitieux. De nombreuses préoccupations ont été soulevées lorsqu'il a été demandé aux personnes interrogées d'identifier les écarts entre les engagements du Plan stratégique et la préparation réelle. Ci-après figurent quatre préoccupations considérées comme importantes en raison de leur échelle et du caractère central de leur rôle dans la mise en œuvre effective du Plan :

a) **Les pays à revenu intermédiaire et élevé :** le Plan stratégique est perçu comme conçu principalement pour les contextes de revenu faible, en s'appuyant sur des approches classiques en matière de fourniture de services et en s'axant essentiellement sur les groupes d'objectifs. Si les contextes fragiles et d'urgence sont très présents, les préoccupations thématiques et les réalités opérationnelles des contextes caractérisés par un revenu intermédiaire ou un revenu intermédiaire de la tranche supérieure sont considérées comme sous-représentées. Étant donné le nombre de pays à revenu intermédiaire et élevé dans lesquels l'UNICEF intervient, ce scepticisme quant à la validité du Plan concerne une grande partie des populations cibles et des bureaux de pays.

b) **Les orientations concernant la hiérarchisation des priorités :** l'UNICEF n'a jamais attendu des bureaux de pays qu'ils définissent leurs priorités en se fondant uniquement sur le Plan stratégique en vigueur. Les objectifs de développement des nations d'accueil, les programmes reportés (reflétant les engagements à long terme) et les problèmes décelés au cours de la planification du programme de pays élargissent l'éventail de priorités potentielles au-delà de ce qui est acceptable. L'adoption d'une approche disciplinée pour déterminer l'importance relative de chaque priorité est nécessaire. Le personnel de l'UNICEF déclare avoir

l'impression qu'une telle approche n'est pas actuellement mise en œuvre, surtout pour les éléments les plus récents du Plan stratégique et de manière générale. Tant que les orientations demandées dans la recommandation 4 ne seront pas mises à disposition, la probabilité que des questions de plus faible priorité/non incluses dans le Plan stratégique soient sélectionnées sera élevée.

c) **Le climat** : l'action climatique constitue un programme transversal et les changements climatiques, les risques de catastrophes et la dégradation de l'environnement sont une partie essentielle du groupe d'objectifs 4. Le score de préparation ne reflète pas l'engagement formulé, des problèmes majeurs ayant été relevés en matière de ressources et de partenariats et le score d'ensemble ayant été défini comme insuffisant. La recommandation 12 appelle l'UNICEF à clarifier la façon dont il met l'accent sur l'action climatique.

d) **L'intersectionnalité** : ce terme désigne les actions volontaires qui visent à prendre en compte plusieurs restrictions ou privations et permettront de renforcer l'impact par rapport à la réduction d'une vulnérabilité envisagée séparément. Par exemple, un enfant handicapé issu d'un groupe minoritaire et dont les indicateurs sociaux sont faibles bénéficiera davantage d'une approche qui prend en compte le handicap et l'exclusion sociale en conjonction que d'une approche qui ne prend en compte que l'un ou l'autre. La théorie du changement exposée dans le Plan stratégique met en avant de manière très marquée le caractère critique de l'intersectionnalité comme facteur de réussite dans le nouveau Plan. Toutefois, à l'heure actuelle, l'UNICEF n'est pas suffisamment prêt, que ce soit du point de vue conceptuel ou opérationnel ou au niveau des outils, des mesures ou de l'expérience des programmes. Parvenir à cet état de préparation est le but de la recommandation 8.

C. La pertinence du modèle de fonctionnement de l'UNICEF

45. Le modèle de fonctionnement de l'UNICEF se compose de nombreux éléments désignés sous le nom de forces organisationnelles : vaste présence, autorité décentralisée et conjugaison de capacités internes et externes. Ce modèle fondamental ne fait l'objet d'aucun doute. Toutefois, le Plan stratégique détermine de nouveaux éléments stratégiques qui doivent trouver leur place au sein de cette structure.

46. **Les forces et les faiblesses du cloisonnement** : le concept du cloisonnement a été décrit comme un problème à maintes reprises au cours de l'exercice. Il désigne la concentration de l'expertise, des rôles, de l'autorité et des ressources au sein d'unités institutionnelles puissantes, les secteurs constituant les groupes d'objectifs ou le Groupe de programme les plus cités. Le cloisonnement concentre l'attention en évinçant les autres besoins. Ses capacités internes robustes ne sont pas décrites comme suffisamment disponibles pour l'appui des nouvelles priorités. Se développe ainsi un conservatisme en faveur des objectifs sectoriels traditionnels et des contextes de revenu intermédiaire de la tranche inférieure et d'urgence, et l'on assiste à un ralentissement de l'agilité promise dans le Plan stratégique pour renforcer l'impact des initiatives plus récentes.

47. **La concurrence entre les unités opérationnelles** : il a été déclaré que de nombreux éléments stratégiques entrent en concurrence pour les ressources et l'attention des équipes sectorielles, des cadres dirigeants et des bureaux régionaux et de pays. Les équipes qui sont dans ce cas de figure passent donc un certain temps à rechercher de l'attention et du soutien, qui serait optimisé s'il était utilisé à réaliser un travail effectif pour atteindre les objectifs du Plan stratégique. Ce phénomène découle d'une base de ressources faible et d'un modèle de fonctionnement qui rend les investissements par l'ensemble des bureaux dotés d'un budget de programmation dans les stratégies de changement et les programmes transversaux facultatifs, sans orientations suffisantes sur les contextes dans lesquels ceux-ci doivent devenir une priorité. Il peut également se produire lorsque deux unités opérationnelles très proches

l'une de l'autre présentent des recoupements dans leurs attributions ; cela a notamment été constaté pour les éléments stratégiques du lien entre consolidation de la paix et résilience et le personnel chargé de la génération de données probantes (données, recherche, évaluations, gestion des connaissances). La recommandation 3, une priorité élevée, prie instamment l'UNICEF d'atténuer cette concurrence structurelle ; la recommandation 7, quant à elle, recherche une collaboration pratique sur l'ensemble de la stratégie de changement relative aux données, à la recherche, à l'évaluation et à la gestion des connaissances.

48. L'accès à l'appui technique : La présence de nombreux petits bureaux de l'UNICEF incapables de financer une équipe polyvalente entraîne une forte demande d'assistance technique dans des domaines spécialisés. L'UNICEF possède de nombreux centres de ressources internes, par exemple : l'innovation, l'approvisionnement, la transformation numérique ou la recherche. Toutefois, il a été signalé à la fois dans les bureaux et les centres spécialisés que la demande excède largement l'offre. En dépit du nombre élevé de modalités d'accès à l'expertise externe, la complexité des démarches et le coût pour les utilisateurs en font une solution partielle. Ce problème se renforcera à mesure que la demande d'aide au sujet des éléments stratégiques reviendra à des unités généralement petites. Un exemple frappant à ce titre est la nécessité d'une analyse des prévisions et des risques concernant les chocs mondiaux potentiellement graves assortis d'effets sociaux et économiques considérables, comme la pandémie de COVID-19, et d'une planification pour les efforts de préparation qui en découle. Même si la moitié des problèmes sont résolus, la faiblesse de l'accès à l'appui technique en lui-même entravera significativement la préparation. L'amélioration du flux de connaissances et des capacités techniques est abordée dans la recommandation 10, et la nécessité de mettre en place une approche systématique face aux chocs mondiaux dans la recommandation 11.

49. La convergence : celle-ci est définie comme « l'acte de rassembler les différents piliers de l'organisation (de manière verticale, horizontale et fonctionnelle) et de ses partenaires (convergence externe) afin de leur permettre de coopérer de manière multiplicative/avec un effet multiplicateur ». Le Plan stratégique contient une déclaration d'intention claire en faveur de la stimulation de la convergence fonctionnelle, verticale et horizontale de toutes les parties de l'organisation par l'intermédiaire des éléments stratégiques et des affiliations sur l'ensemble des groupes d'objectifs et des niveaux. L'étude approfondie de ce thème a mis en avant les facteurs suivants comme favorables ou limitants concernant la préparation de l'UNICEF en vue de la réalisation de son potentiel de convergence :

a) L'expérience du niveau des programmes de pays a démontré qu'il était possible de surmonter le cloisonnement de la programmation sectorielle. Une méthode à ce titre est l'approche du cycle de vie, mais son efficacité comparative doit être évaluée plus avant. Il existe également de nombreuses approches convergentes sur l'ensemble des groupes d'objectifs/secteurs telles que l'approche multisectorielle en matière de nutrition.

b) La manière dont les éléments stratégiques sous-tendent le travail des groupes d'objectifs et dont les membres du personnel peuvent bénéficier de leur inclusion n'est pas claire aux yeux de ces derniers.

c) Il convient de clarifier les avantages croisés de la co-programmation entre les éléments stratégiques, notamment les bénéfices mutuels de la co-programmation en matière de résilience, de genre, des liens entre action humanitaire et développement et d'action climatique.

d) La convergence est entravée lorsque des fonctions liées entre elles sont gérées de manière distincte, par exemple, le handicap, le genre et le principe de ne laisser personne de côté.

e) Les mesures incitatives des responsables et de la direction en faveur de la convergence, et leur volonté de la favoriser aux niveaux inférieurs, sont limitées par la concurrence pour les portefeuilles, les promotions et les postes de direction.

f) Le modèle de fonctionnement et la culture institutionnelle affirmée de l'UNICEF mettent à mal les partenariats avec d'autres entités des Nations Unies ou des organisations partenaires ; la loyauté en faveur du mandat spécifique de l'UNICEF et des objectifs internes semble bien plus forte qu'en faveur des programmes communs des Nations Unies.

50. Compte tenu de la place centrale de la convergence dans le Plan stratégique et des problèmes relevés, la recommandation 1 conseille l'accélération de la convergence de la programmation et de l'organisation.

D. L'emploi de données

51. La mobilisation accélérée des ressources constitue un élément stratégique, mais le fil rouge de l'emploi de données envisagé plus largement parcourt le Plan stratégique. Tous les éléments et programmes ont vocation à collecter des fonds et à augmenter les ressources. Le Cadre intégré de résultats et d'allocations des ressources rend opérationnelle l'approche de l'affectation des ressources, et l'intégralité du processus de gestion axée sur les résultats est conçu pour optimiser les dépenses. C'est aux responsables qu'incombe l'atténuation des risques financiers et l'efficacité opérationnelle. Malgré cela, l'environnement et l'état de préparation en matière d'emploi de données présentent des vulnérabilités importantes.

52. **La mobilisation des ressources** : ce catalyseur du Plan stratégique est noté comme suffisamment prêt. Les partenariats entretenus au fil du temps, les structures des comités nationaux, l'innovation constante dans les approches en matière de collecte de fonds pour tirer parti de nouvelles opportunités et la croissance annuelle des recettes méritent un soutien affirmé du dispositif de mobilisation des ressources.

53. **L'écart entre les recettes et les besoins** : en dépit de la stabilité des recettes et de la croissance, les ressources étaient l'aspect le moins prêt des éléments stratégiques. Cela reflète en premier lieu la stabilité ou le déclin des recettes flexibles issues des donateurs, qui préfèrent préaffecter les fonds. Les opérations d'urgence et certains programmes et secteurs bénéficient de financements importants, tandis que de nombreuses fonctions transversales, les priorités plus récentes du Plan stratégique et les actions dans les pays à revenu intermédiaire et élevé sont sous-financées.

54. **L'absence d'un chiffrage complet dans le Plan stratégique** : l'UNICEF, de manière surprenante, doit encore estimer ses besoins financiers pour atteindre les objectifs exposés dans le Plan stratégique, ce qui nécessiterait de calculer ce qui est nécessaire par groupe d'objectifs et de réaliser une analyse dérivée chiffrée du rôle que jouera l'UNICEF. Par conséquent, les décisions relatives au budget et aux investissements, y compris les éléments stratégiques, ne sont pas chiffrées.

55. **Les préoccupations concernant les affectations** : Les organisations préfèrent généralement allier la souplesse nécessaire pour diriger les ressources là où elles sont le plus nécessaires et une certaine certitude, fondée sur des règles, que les besoins seront au moins partiellement satisfaits. Très souvent, l'UNICEF tend à favoriser l'option la moins désirable :

a) Les formules d'affectation applicables aux ressources flexibles pour les programmes de pays créent des obstacles à la réorientation des fonds vers les pays à

revenu intermédiaire et élevé et vers les approches innovantes impliquant l'ensemble de l'organisation.

b) L'examen des éléments techniques de l'étude d'évaluabilité a conclu qu'il n'existe aucune approche manifeste de l'UNICEF pour l'élaboration de budgets axés sur les résultats qui réaffecte les ressources des programmes aux faibles performances aux nouvelles opportunités ou à celles qui sont prêtes à passer à une plus grande échelle. En lien avec cet aspect, on relève l'absence d'outils de rentabilité exploitables.

c) Les « responsables fonctionnels » de grands budgets (programmes, programmes de pays) sont rarement obligés de les partager avec les priorités plus récentes. Ils peuvent décider de le faire, mais n'y sont pas tenus. Ainsi, associé à de modestes allocations de base, cet aspect peut entraîner le sous-financement et la sous-représentation de priorités telles que le handicap.

56. Les efficacités de l'organisation : l'approche actuelle de l'UNICEF en matière d'efficacité n'est pas alignée avec la réalité du travail dans un système complexe et de la gestion active de recettes et d'influence. Cela inclut des lacunes de données historiques à l'échelle de l'organisation concernant les analyses de l'efficacité. Si des engagements ont été pris au titre du Plan stratégique de l'UNICEF 2014-2017 pour renforcer l'efficacité opérationnelle, l'évaluation 2020 du MOPAN a conclu que l'UNICEF n'avait pas répondu aux attentes concernant l'efficacité. L'organisation a reçu la note « insatisfaisant » pour l'efficacité des résultats en raison des données probantes limitées et du manque de moyens pour mesurer et démontrer l'efficacité. Aucune donnée probante contraire n'est apparue dans cette évaluation au-delà de l'initiative visant à renforcer les gains d'efficacité au sein des sièges de l'UNICEF.

57. La recommandation 6 demande à l'UNICEF de remédier à la divergence entre les ressources et la demande financières du Plan stratégique. La recommandation 2 vise à clarifier les responsabilités relatives à la mise en œuvre du Plan stratégique et à combiner les enjeux de leadership et de clarté quant aux compétences et aux ressources financières qui doivent être mises à disposition.

E. La culture et le leadership

58. La culture institutionnelle : les facteurs positifs de l'UNICEF incluent la force de l'esprit de mission, la résilience et la capacité à relever les défis. Il s'agit d'attributs culturels désirables. En outre, les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête ne font dans leur majorité pas part d'un sentiment de crise : elles sont 84 pour cent à indiquer que la culture institutionnelle constituait un facteur positif ou très positif, bien qu'elles aient déclaré qu'elle pouvait être renforcée. Quatre des cinq catalyseurs du Plan stratégique ciblent l'environnement culturel de l'UNICEF, comme l'expriment les mots clés souple, réactif, participation du personnel, dynamique, inclusif, décentralisé et autonome. Compte tenu de l'importance accordée à la culture par les architectes du Plan stratégique, celle-ci a fait l'objet d'un examen approfondi. L'opinion collective est que l'état de préparation pour la mise en place des changements nécessaires est faible, et que :

a) Le récent mouvement en faveur du renforcement du respect des valeurs humaines et de la fin des comportements abusifs est très apprécié et considéré comme bien géré. Toutefois, certains informateurs s'inquiètent que les responsables ne disposent pas d'un soutien suffisant dans la mise en avant de la responsabilité et des résultats pour les enfants.

b) Le programme de valeurs, l'agilité et d'autres aspects des catalyseurs sont essentiels, mais d'autres aspects culturels critiques nécessitent également qu'on leur prête attention. Ni les catalyseurs du Plan stratégique ni les différents processus ne

traitent de manière intentionnelle d'autres besoins urgents tels que les méthodes de travail, l'état d'esprit ou le leadership.

c) L'effet de cloisonnement, qui résulte d'une culture hautement spécialisée, constitue un obstacle à la convergence qui n'a toujours pas été levé.

d) Les habitudes mentales et les pratiques historiques créent une approche routinière qui est difficile à infléchir, comme dans le cas du cloisonnement et des problèmes liés à la convergence.

e) La prise de risques et l'acceptation de l'échec sont largement absentes, une préférence marquée en faveur des efforts « sûrs » qui permettent d'obtenir des résultats visibles et quantitatifs ayant été communiquée.

f) La reconnaissance des chocs mondiaux qui approchent et la réaction à ceux-ci nécessitent un état d'esprit permettant d'analyser, d'anticiper et de saisir les opportunités qui est souvent absent.

g) La persistance de structures décisionnelles très hiérarchisées à tous les niveaux constitue un modèle négatif et un obstacle fonctionnel à l'autonomisation, à l'engagement et à l'agilité. Les approches hiérarchiques de la part des représentants et représentants adjoints ont une incidence négative sur la culture des bureaux de pays à l'échelle des bureaux dans leur ensemble.

59. La culture ne fait pas l'objet d'une recommandation spécifique. Le contexte général est favorable dans le sens où les auteurs du Plan stratégique sont conscients des écarts entre les pratiques culturelles actuelles et les exigences du Plan stratégique, et où le personnel est tout à fait disposé à s'engager sur les questions culturelles. Toutefois, il n'est pas clair si les obstacles internes considérables sont compris, si les autres obstacles culturels critiques identifiés par le personnel ont été identifiés dans l'élaboration du Plan stratégique ou si les structures de gestion du changement ont les moyens de les résoudre.

60. **La gestion du changement** : étant donné que l'ambition du Plan stratégique est élevée et que les ajustements nécessaires sont nombreux, les structures de gestion du changement visant la concrétisation des efforts dans ce domaine doivent être suffisamment stratégiques et bien développées. La principale approche de l'UNICEF en matière de gestion du changement se limite à des efforts axés sur des projets plutôt qu'à une « amélioration continue ». Cette unité structurelle critique est principalement pourvue en personnel détaché d'autres bureaux en missions de courte durée. Le personnel de l'UNICEF déclare que les approches de gestion du changement existantes n'aident pas suffisamment l'organisation dans son accélération ou dans l'adoption de son rôle de pivot.

61. Lorsque les exigences en matière de changement sont considérées comme particulièrement importantes, l'UNICEF les intègre aux structures existantes ou crée de nouvelles unités, petites et discrètes. Parfois, ces approches fonctionnent : c'est notamment le cas de l'innovation, qui a fait ses preuves au fil du temps, ou de la culture actuellement, mais de nombreuses structures demeurent relativement petites, faiblement financées et détachées d'un mouvement central de gestion du changement plus puissant. Les leviers dont elles disposent pour favoriser le changement sont également desservis par l'absence de responsabilités claires concernant nombre d'éléments du Plan stratégique, en témoigne la discrétion dont disposent les bureaux pour adopter les priorités du Plan stratégique. Une approche plus coordonnée, orchestrée au niveau central et disposant de ressources suffisantes est nécessaire, comme indiqué dans la recommandation 5.

62. **La direction** : de nombreux aspects du programme du Plan stratégique, y compris les principaux éléments relatifs au changement, peuvent être gérés par l'intermédiaire des processus et structures existants. Actuellement, toutefois,

l'ampleur des besoins de tous types est manifeste. La réaction typique des membres du personnel et les enseignements tirés des autres organismes indiquent qu'il est important que la direction adopte un rôle central et hautement public pour parvenir au succès. Trois aspects sont cités, dont les suivants :

a) La nécessité d'une modélisation continue par la direction, et notamment par la direction générale, de nombreux aspects, y compris la collaboration et l'autonomisation, l'attention portée aux données probantes et l'acceptation des risques et de l'échec comme opportunités d'apprendre.

b) L'analyse et l'ajustement des incitations, structures et processus sous-jacents qui favorisent la réalisation des objectifs du Plan stratégique, comme la convergence ou l'adoption d'une approche plus holistique pour les questions liées à l'emploi de données. Cela nécessitera d'accorder la même importance aux deux objectifs suivants : i) se centrer sur la responsabilité en matière de résultats et de conformité avec les normes institutionnelles ; et ii) autonomiser le personnel et décentraliser la prise de décisions.

c) La préparation d'une réponse affirmée et concrète des hauts dirigeants à cette évaluation, et la consignation et le suivi des responsabilités par la direction de l'UNICEF, y compris la direction générale.

63. Aucune des recommandations ne parviendra à être concrétisée sans une direction efficace, dont tout dépend. La recommandation principale concerne la nécessité, pour les cadres dirigeants, y compris la direction générale, de manifester leur volonté de donner suite aux recommandations de l'exercice. Cette mesure revêt une grande importance, non seulement en matière de responsabilité, mais aussi en raison du rôle déterminant du leadership dans la mise en œuvre des recommandations spécifiques elles-mêmes.

V. Recommandations

64. Les 12 recommandations exposées ci-après sont celles énumérées dans le rapport. Elles couvrent les domaines critiques dans lesquels des actions positives mèneront probablement à un renforcement significatif de l'état de préparation d'une organisation. Toutefois, le rapport inclut de nombreuses autres actions recommandées. L'UNICEF les prendra en considération, en plus de ces 12 recommandations, ainsi que d'autres que l'organisation aura identifiées à partir des informations tirées de sa consultation du rapport.

65. Accélérer la convergence des programmes et de l'organisation en faveur des réalisations pour les enfants (priorité élevée ; sera probablement neutre en coût ou permettra probablement de réaliser des économies de coûts)

L'UNICEF doit renforcer l'environnement favorable à la convergence par l'intermédiaire des mesures suivantes : 1. codifier la convergence en l'intégrant aux orientations de programmation, en s'appuyant sur l'expérience des pays ayant mis en place des projets pilotes couronnés de succès ; 2. aligner les politiques, procédures et capacités qui favorisent la convergence ; et 3. prendre en considération les aspects culturels en encourageant la réflexion systémique, le renforcement des approches multisectorielles/complètes et l'innovation et la prise de risque.

66. Clarifier les responsabilités concernant la mise en œuvre du Plan stratégique (priorité élevée ; permettra probablement de réaliser des économies de coûts)

La clarté de l'intention concernant les éléments stratégiques du Plan stratégique doit s'accompagner d'un mécanisme de suivi tout aussi clair, qui sera mis en place en : 1. s'appuyant sur le cadre de responsabilité révisé pour préciser les rôles,

responsabilités, livrables et ressources qui les sous-tendent ; 2. assurant les étapes suivantes grâce aux processus habituels de suivi, d'établissement de rapports et d'évaluation ; et 3. faisant preuve d'un leadership manifeste.

67. Réduire la concurrence structurelle pour favoriser la performance du Plan stratégique (priorité élevée ; permettra probablement de réaliser des économies de coûts et/ou sera probablement en mesure d'améliorer l'efficacité des affectations)

La concurrence entre les éléments de la longue liste de priorités qui se disputent la disponibilité au niveau des pays peut être atténuée par l'intermédiaire des mesures suivantes : 1. l'examen de la justification de chaque unité centrale/élément du Plan stratégique et l'élimination des doublons pour réduire le nombre de structures (par exemple résilience, consolidation de la paix, programmation fondée sur le risque et sur le lien existant entre action humanitaire et activités de développement) ; 2. la promotion d'une action bien plus coordonnée sur les fonctions qui ont un lien entre elles, comme celles liées aux données probantes ; et 3. l'intégration d'une notation d'évaluation des performances pour la capacité de coopération.

68. Renforcer la clarté des processus de détermination des priorités du Plan stratégique au niveau des pays (priorité élevée ; neutre en coût, et ayant le potentiel d'améliorer l'efficacité des affectations)

Les actions susceptibles de concrétiser l'intention exprimée dans le Plan stratégique, selon laquelle les éléments stratégiques doivent consister en un menu d'options dans lequel les bureaux de pays peuvent piocher plutôt qu'en un ensemble de structures à appliquer à l'ensemble des contextes, peuvent notamment inclure : 1. la clarification, pour les bureaux de pays, du processus de hiérarchisation des éléments du Plan stratégique dans différents contextes et de l'attention qui leur est accordée, y compris dans les contextes de revenu intermédiaire et élevé ; 2. le renforcement des rôles des bureaux régionaux dans ce processus ; et 3. l'élaboration d'orientations sur l'identification de l'adéquation ou de l'absence d'adéquation entre les éléments stratégiques et différents environnements de programme.

69. Renforcer les capacités en matière de gestion du changement (priorité élevée ; nécessite des ressources humaines supplémentaires, y compris un appui spécialisé en faveur des initiatives de changement)

Le Plan stratégique requiert des changements considérables en matière d'approche et de culture, et notamment : 1. garantir une forte implication de la part des hauts dirigeants, en mettant à disposition les orientations requises et s'assurant que les aspects culturels qui sous-tendent le changement soient modélisés ; 2. rendre la gestion du changement plus systématique, conformément au modèle de l'amélioration continue ; et 3. faire en sorte que les changements soient testés et pilotés, puis renforcés grâce à une approche intégrée de communication interne.

70. Remédier directement à la divergence entre les ressources financières et les besoins de demande du Plan stratégique (priorité élevée ; nécessite une réaffectation des ressources, et peut potentiellement nécessiter un renforcement des ressources humaines et financières dans des domaines spécifiques)

La gestion de la préaffectation constante des donateurs et des évolutions de l'environnement en matière d'emploi de données nécessite : 1. d'inclure un réel chiffrage au Plan stratégique afin de quantifier les ressources nécessaires pour concrétiser les ambitions du Plan ; 2. de revisiter, avec les partenaires, les principes guidant l'affectation des ressources pour différents contextes et besoins institutionnels ; 3. d'encourager l'élaboration de budgets et de plans d'action au niveau du pays qui sont réalistes et axés sur les besoins plutôt que sur les tendances historiques des ressources reçues ; 4. de mettre en place une programmation plus

coopérative et permettant davantage le partage des coûts avec les partenaires ; et 5. de rechercher les gains d'efficacité au-delà de l'initiative actuelle pour renforcer les efficacités au niveau du siège.

71. Mettre en œuvre une collaboration pratique et une approche conjointe en matière de données, de recherche, d'évaluation de gestion des connaissances (priorité élevée ; permettra certainement d'économiser des ressources)

En dépit de principes communs, une approche collaborative pratique est nécessaire sur l'ensemble des fonctions liées aux données probantes de l'UNICEF, notamment : 1. en mettant au point une approche plus intégrée et cohérente qui tient compte de la nécessité d'éclairer la programmation et la prise de décisions et intègre une stratégie, un cadre, des approches ciblées et une mobilisation des ressources communs ; et 2. en maintenant l'indépendance et la singularité nécessaires en matière de rôle dans les stratégies conjointes.

72. Capitaliser sur l'ensemble du potentiel de l'intersectionnalité (priorité élevée ; neutre en ressources)

Afin de concrétiser l'engagement en faveur de l'intersectionnalité qui n'est pas encore manifeste dans la pratique, l'UNICEF doit : 1. exposer clairement comment l'intersectionnalité complète la convergence, l'équité et les approches connexes actuellement employées à l'UNICEF tout en différant de celles-ci ; 2. mettre au point des approches pratiques, qui s'appuient sur des données probantes suffisantes, au sujet de l'efficacité et des difficultés à prendre en compte dans les décisions de mise à l'échelle ; et 3. élargir l'approche de l'équipe technique mondiale concernant les domaines transversaux applicables tels que le genre ou le handicap.

73. Remédier aux lacunes et aux obstacles techniques dans la mise en place d'une programmation périodique et d'examen stratégiques efficaces (priorité élevée ; nécessite des investissements à l'avance mais peut permettre en fin de compte de réaliser des économies de coûts)

Mesurer les progrès du Plan stratégique, en particulier les réalisations, afin d'appuyer la prise de décisions stratégiques nécessitera : 1. de rééquilibrer l'affectation des ressources en faveur des nouveaux processus de suivi, d'évaluation et d'apprentissage plutôt que de l'établissement de rapports au sujet de la conformité ; 2. d'encourager une demande marquée en données probantes de la part des décisionnaires, et d'en faire état ; 3. d'appuyer l'utilisation des données probantes du Plan stratégique pour la prise de décisions au niveau de l'équipe mondiale de gestion ou des bureaux de pays/des bureaux régionaux ; et 4. de mettre au point des approches techniques au-delà des larges enquêtes permettant de recueillir des données sociales à grande échelle pour rendre compte des réalisations.

74. Renforcer le flux des connaissances et l'accès aux capacités techniques (priorité moyenne ; sera probablement neutre en ressources)

Les mesures essentielles pour renforcer les capacités techniques visant à appuyer la mise en œuvre incluent : 1. le renforcement du flux des connaissances et de l'accès aux capacités techniques, y compris l'expertise dans les domaines essentiels et plus récents ; 2. l'étude de la manière dont l'UNICEF peut assurer de manière optimale l'appui technique au moyen de ressources internes plutôt que par des partenariats ou le marché ; et 3. la mise à la disposition du personnel d'opportunités d'apprentissage afin de lui permettre de se diversifier et de développer ses compétences dans les domaines critiques.

75. Définir et mettre en œuvre une approche systématique pour les réponses aux chocs mondiaux (priorité moyenne ; nécessite des ressources supplémentaires pour concevoir et implémenter les systèmes pertinents)

En s'appuyant sur les enseignements mondiaux documentés issus de la lutte contre la COVID-19 et d'autres crises systémiques, l'UNICEF doit envisager : 1. de continuer à se concentrer sur l'anticipation des tendances, les prévisions et la préparation à répondre aux chocs majeurs/mondiaux non spécifiques aux situations de réponse aux urgences ; 2. de généraliser les enseignements tirés des situations de crises systémiques en les complétant par des analyses à long terme des effets et des réponses ; et 3. de s'appuyer sur l'analyse des prévisions pour éclairer l'élaboration des descriptifs de programme de pays et renforcer la programmation adaptative.

76. Clarifier l'attention accordée à l'action climatique (priorité moyenne ; neutre en ressources)

Étant donné le caractère nouveau de la priorité ainsi que l'aspect critique de ce domaine pour les réalisations du Plan stratégique et les objectifs de développement durable, l'UNICEF doit envisager : 1. d'identifier sa niche dans l'action et l'adaptation climatiques, et de clarifier l'attention qu'il y porte auprès du personnel et des partenaires ; et 2. de tirer parti de la marque de l'UNICEF et de la voix des enfants en tant qu'agents du changement.

77. La réponse de la direction au rapport d'évaluation est présentée séparément au Conseil d'administration par la direction de l'UNICEF.

VI. Projet de décision

Le Conseil d'administration

Prend note de l'étude d'évaluabilité et de l'évaluation formative du positionnement de l'UNICEF en vue de la mise en œuvre du Plan stratégique de l'UNICEF 2022-2025, de son résumé ([E/ICEF/2023/3](#)) et de la réponse de la direction ([E/ICEF/2023/4](#)).

Annexe

Étude d'évaluabilité et évaluation formative du positionnement de l'UNICEF en vue de la mise en œuvre du Plan stratégique de l'UNICEF 2022-2025

1. En raison de contraintes d'espace, le document « Étude d'évaluabilité et évaluation formative du positionnement de l'UNICEF en vue de la mise en œuvre le Plan stratégique de l'UNICEF 2022-2025 » n'est pas inclus dans la présente annexe.
 2. Le rapport est disponible sur le site Internet du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF, à l'adresse suivante : <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>.
-